

## JORNADA SOBRE REGULACIÓN INTELIGENTE:

### ADAPTABILIDAD Y FLEXIBILIDAD PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

La generación de un marco institucional que establezca **una regulación eficiente, estable y predecible, y que garantice de forma efectiva, y no solo formal, la seguridad jurídica, a través del cumplimiento de los contratos, es clave para el buen funcionamiento de las empresas y, por tanto, para el crecimiento económico, y la generación de riqueza y bienestar a largo plazo de un país. De hecho, existe una estrecha vinculación entre el desarrollo económico de los países y las buenas prácticas regulatorias, con especial incidencia de las referentes a la seguridad jurídica.**

**La crisis del coronavirus está teniendo un impacto negativo muy acusado en nuestra sociedad.** La pérdida diaria de vidas humanas es, sin duda, irremplazable. Asimismo, el deterioro sobre nuestra actividad económica y el empleo es evidente. **El pasado año se cerró con un balance muy negativo para la economía española** con caídas récord de la actividad económica superiores al 10%, que se han visto reflejadas finalmente en el aumento de la tasa de paro que se sitúa en el 16,5%, esto es, casi tres puntos y medio porcentuales más que la registrada a finales de 2019.

Si bien el factor que va a condicionar claramente el devenir de la economía española **en el presente ejercicio** es la evolución de la situación sanitaria, **el impacto sobre la misma dependerá, en gran medida, en el corto plazo de las medidas que apoyan al empleo y a la actividad empresarial.**

En este sentido, **la crisis ha puesto a prueba la flexibilidad de nuestro marco institucional y regulatorio** que, como **se presenta en en el artículo del Instituto de Estudios Económicos**, elaborado por Gregorio Izquierdo Llanes y Carlos Ruiz Fonseca, *Adaptabilidad, flexibilidad y buenas prácticas regulatorias*, **adolesce de cierta capacidad competitiva con respecto al que presentan las principales economías avanzadas**, siendo esto especialmente determinante para la actividad empresarial. **La adaptación del marco institucional y regulatorio a las mejores prácticas**, que incluyen, entre otras, como principales componentes el respeto por la seguridad jurídica y la independencia del regulador aporta certidumbre y **tiene una especial incidencia sobre el nivel de bienestar de cualquier economía. La flexibilidad que proporciona a las empresas** reduce el riesgo inherente de sus actividades, mejora sus condiciones de financiación y les permite optimizar sus proyectos de inversión, **proporcionando un mayor nivel de actividad y de empleo.**

**Los resultados empíricos proporcionados en este artículo constatan la intensa relación entre el nivel de renta per cápita de los países y sus indicadores sobre la calidad regulatoria y el cumplimiento de la ley, como indicador que aproxima el principio de seguridad jurídica.**

En cuanto a la **calidad regulatoria** se refiere, **España se encuentra por debajo de la media europea en, aproximadamente, un 13%** obteniendo un valor muy similar del indicador cualitativo con respecto a Polonia, Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Portugal, Malta e Italia. **De igual forma, el indicador del cumplimiento de la ley en el año 2019, para España, se encuentra por debajo de la media europea en torno a un 10%.**

De forma particular, se analiza **el desarrollo de los últimos años de estos indicadores en el ámbito de la Unión Europea**, constatando la **convergencia o divergencia** en el marco comunitario de **este tipo de prácticas regulatorias** entre los distintos países que lo conforman. **En España, la evolución tanto de la calidad de la regulación como del cumplimiento de la norma no ha sido positiva** durante este periodo, factor que obstaculiza, sin duda, nuestras mejoras de competitividad.

**El camino más seguro para configurar un clima favorable a la prosperidad es potenciar el dinamismo empresarial**, es decir, la creación de nuevas empresas y el crecimiento de las ya existentes, lo que, a su vez, está estrechamente vinculado al entorno de libertad económica y de empresa existente. **La empresa es el motor de adaptación, modernización y progreso económico**, a través del proceso de descubrimiento y satisfacción de nuevas oportunidades, desarrollo de la innovación y estímulo de la eficiencia y productividad económica. **Sin más empresas y de mayor dimensión, no podremos recuperar la actividad y el empleo perdido.** En condiciones normales, el censo empresarial suele aumentar un 2% anualmente. Pero, como consecuencia de esta crisis, podemos llegar a perder, si no protegemos adecuadamente nuestro tejido productivo, hasta un 10% de nuestras empresas, por lo que es obvio que tenemos que fomentar aún más la iniciativa empresarial y el emprendimiento.

Esto queda perfectamente **reflejado en el artículo del Instituto Juan de Mariana**, realizado por Santiago Calvo, *Facilidad para hacer negocios en España y propuestas de mejora*. **La empresa necesita de un marco institucional y regulatorio** que sea estable y predecible, **garantizando la libertad de empresa, la propiedad privada, la seguridad jurídica y la calidad regulatoria.**

Se constata aquí que **un exceso regulatorio es directamente proporcional a una baja productividad y promueve la desigualdad**, dado que las empresas terminan por trasladar estos costes regulatorios a los consumidores, afectando en especial a los hogares con menos recursos. Además, **las cargas regulatorias suponen una barrera para el uso eficiente del capital humano y un incentivo para la generación de economía sumergida.** No obstante, deben tenerse en cuenta las características socioeconómicas de los países donde se pretenden incorporar todos estos cambios regulatorios, adaptándolos a las características específicas de los

mismos, para que se favorezca, en mayor medida, a las empresas más productivas y a una mayor promoción de la actividad económica en los países menos desarrollados.

Dentro de los **indicadores que miden la facilidad para crear negocios, el más extendido es el «Doing Business»** que elabora anualmente el Banco Mundial. Entre otros indicadores que representan la capacidad para poder establecer y desarrollar la actividad empresarial destaca el «Economic Freedom Index» elaborado por el Instituto de investigación canadiense Fraser. **De su evolución en el ámbito internacional, se puede concluir que los países más libres son los que cuentan con mejores prácticas regulatorias**, en particular, los que menos trabas imponen a la actividad empresarial.

Ambas estadísticas reflejan que en **España se precisa, a la hora de iniciar una actividad empresarial, de un coste superior y de un mayor número de días, así como de unos requisitos mínimos más elevados, tanto de capital como administrativos, y mayores cargas regulatorias que los requeridos, en media, por el conjunto de las economías más desarrolladas de la OCDE.** Dentro de un proceso integral de globalización con cierta facilidad para el establecimiento y la libre circulación de capitales, esta circunstancia perjudica, ciertamente, a la competitividad de la economía española y compromete nuestro desarrollo económico. Se destaca, por este motivo, la necesidad de aplicar políticas de fomento de la actividad empresarial, a través de una mejora de la calidad normativa de regulación, concretamente en todo aquello relativo a la reducción de las cargas administrativas y a la eliminación de obstáculos regulatorios que impiden dicha actividad económica.

Asimismo, el artículo resalta **el grado de descentralización del marco institucional español**, con participación en el ámbito regulatorio por parte de distintos niveles de la Administración y que, en gran medida, **genera una cierta descoordinación en materia regulatoria, dando lugar a la denominada fragmentación de mercado.** La existencia de normativas y cargas administrativas que se solapan y duplican entre administraciones genera alteraciones en la asignación de los recursos, distorsiona la competencia y dificulta la aparición de nuevos negocios. De esta forma, se concluye con una serie de propuestas de mejora, entre las que se destacan el impulso de la simplicidad regulatoria, el asegurar la unidad de mercado y la reducción del coste y del número de procesos necesarios para crear un negocio.

Para **una adecuada asignación y acumulación de capital** en proyectos de inversión rentables, productivos e innovadores **es preciso un marco regulatorio e institucional que configure los incentivos adecuados** para los distintos agentes económicos. **Este hecho queda perfectamente reflejado** en la problemática de la **regulación urbanística que tiene, además, un especial impacto sobre** el sector inmobiliario. Los cambios regulatorios están siendo muy relevantes en el contexto actual en **el mercado de la vivienda, en particular, la destinada al alquiler.** Por este motivo, es necesario esclarecer los determinantes fundamentales que condicionan los

precios del alquiler, presentando la evidencia empírica disponible y evaluando las propuestas de política pública que condicionan su ajuste para determinar su idoneidad desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad.

El debate público en España ha girado en torno a **la posibilidad de intervenir directamente el mercado y limitar los precios de los alquileres** y esta es, precisamente, la problemática que analiza el **artículo de la Fundación Civismo**, realizado por Francisco Cabrillo Rodríguez y Alberto Gómez Hernández, *Estudio del precio del alquiler en España: análisis de la evidencia empírica disponible y propuestas de política pública*.

En este contexto, **la no contemplación de los principios de la regulación inteligente**, en particular, el de la seguridad jurídica, estabilidad, la participación en el proceso de los agentes económicos afectados con el objetivo de la búsqueda de un consenso **y, muy especialmente, la medición de los efectos económicos de los cambios normativos que se proponen tiene como consecuencia la obtención de efectos indeseados, cuando no contrarios a los objetivos que se persiguen**.

Los cambios regulatorios están siendo muy relevantes en el contexto actual en el mercado de la vivienda, en particular, la destinada al alquiler. El debate público en España ha girado en torno a la posibilidad de intervenir directamente el mercado y limitar los precios de los alquileres.

La **eficacia del control de alquileres** debe juzgarse sobre la base de su capacidad para satisfacer dos objetivos: **reducir el precio de los alquileres y facilitar el acceso a la vivienda**. En algunos casos, el control de alquileres puede reducir el precio de los alquileres de las familias arrendadas, aunque lo hace a costa de los inquilinos de áreas o viviendas no reguladas, de los potenciales inquilinos que no están arrendados aún y de los inquilinos futuros. En cuanto al acceso a la vivienda, es claro que esta política agudiza el problema, al terminar reduciendo la oferta y provocando subidas de los alquileres en el sector no regulado. **Respecto a los efectos de esta medida para el bienestar general, existe un amplio consenso, tanto en la teoría económica como en la evidencia empírica, acerca de su efecto negativo**.

**Como alternativa** a esta intervención del mercado de la vivienda de alquiler se presenta un **marco regulatorio que permita la habilitación de suelo para vivienda en alquiler**, cubriendo, de esta forma, el exceso de demanda, que **introduzca incentivos o exenciones fiscales** para que las empresas privadas provean viviendas en zonas donde persiste la escasez, **mejore la seguridad jurídica de los propietarios de la vivienda que se dispone en alquiler y promueva el desarrollo de empresas especializadas en el alquiler de viviendas**.

**Todas las buenas prácticas regulatorias tienen que originar cambios normativos graduales, progresivos y sin urgencia. Además, se deben establecer**

**normativas coherentes entre sí, que eviten solapamientos**, y con diálogo previo por parte de todos los agentes económicos implicados y un consenso final en el establecimiento del ordenamiento normativo jurídico.

Para **una adecuada asignación y acumulación de capital** en proyectos de inversión rentables, productivos e innovadores **es preciso un marco regulatorio e institucional que configure los incentivos adecuados** para los distintos agentes económicos.

**Este hecho queda perfectamente reflejado** en la problemática acerca de la **regulación del suelo y su incidencia sobre las empresas** que se aporta en el **artículo del Instituto Ostrom**, elaborado por Roger Medina, Anna Carlero, Joan Rabascall Costa y Pau Vila, *La regulación del suelo en España y su impacto en la competitividad empresarial*. Las **cuestiones urbanísticas y de regulación** sobre la habilitación y uso del suelo son determinantes y **generan un impacto muy relevante en la competitividad empresarial**, lo que, a su vez, incide en los niveles de empleo de la economía.

Las mejoras en el ámbito regulatorio conllevan aumentos de la **productividad**, y, por ende, en el crecimiento a largo plazo de la economía. Por el contrario, **cuando se pone en compromiso la seguridad jurídica y se produce un aumento de la carga regulatoria**, ya sea por el aumento del número de normas o por su complejidad, se conculcan las buenas prácticas regulatorias y se genera un entorno de incertidumbre en el que **las empresas afectadas aplazan o paralizan sus decisiones de inversión, con el consecuente impacto también en términos de empleo**.

La **sanidad** es otro sector con una **amplia y compleja normativa dada la naturaleza del bien y que condiciona su provisión por el ámbito público y por el privado**. Asimismo, está **sujeta a distintos cambios regulatorios en la actualidad, condicionados por los efectos de la pandemia de la covid-19**. En el artículo de la **Fundación para el Avance de la Libertad**, elaborado por Juan Pina, *Sanidad en libertad. Cuarenta propuestas para la (des)regulación del sector sanitario*, se realiza una **evaluación de todos estos aspectos y se propone un conjunto de propuestas alineadas con una mejora de la regulación en el sector**.

**Cuanto más esencial es un producto o un servicio, con mayor motivo se debe aspirar a la excelencia en su prestación**. La sanidad es un ámbito amplio que abarca campos aparentemente dispares pero fuertemente interdependientes, desde la investigación, producción y comercialización de los medicamentos hasta la formación, titulación, homologación y colegiación de los diversos tipos de profesionales; y desde la organización de las profesiones médicas hasta la prestación de los servicios, el mercado de los seguros médicos y la tributación tanto de los servicios sanitarios de

toda índole como de los productos orientados al cuidado de la salud, incluidos los medicamentos. Es, por lo tanto, un conjunto de sectores muy complejo.

**Desde la perspectiva de una necesaria mejora de la competencia entre múltiples proveedores de ese producto o servicio se plantea una mejora de la calidad y una ampliación de la accesibilidad por parte de los usuarios** al reducirse sus costes y, por lo tanto, el precio que pueden ofrecer a la sociedad que adopta unos productos y servicios descartando otros, encumbra a ciertos productores o profesionales y relega a otros, **en un proceso dinámico de mercado.**

**En este ámbito, la sanidad privada ha demostrado en muchos países, entre ellos en España, una gran capacidad para atender las necesidades de la sociedad, por lo que es urgente proponer no solo su continuidad sino también un proceso de mejora de la regulación que permita mejorar las condiciones de su provisión a través del mercado.** Se constata que, durante la pandemia de coronavirus, los sistemas sanitarios con mayor presencia del elemento privado han afrontado mejor la situación. La actual crisis sanitaria pone en evidencia el disponer no solo las capacidades públicas sino también las privadas en el ámbito sanitario. **La positiva experiencia en la realización de pruebas de detección y diagnóstico obliga a dar un mayor protagonismo a la sanidad privada en este reto, entre otros objetivos, para acelerar el ritmo de vacunación.**

**A modo de síntesis, es necesario y urgente reforzar las buenas prácticas regulatorias que:**

⇒ **Respeten los principios de seguridad jurídica, estabilidad y predictibilidad.** Cualquier proceso de elaboración de la norma debe estar sujeto a estos principios. Los cambios en las normas, en particular, en aquellas que tienen un mayor rango normativo o que afectan a cuestiones fundamentales de nuestro orden económico y social deben ser graduales, y evitar procedimientos de urgencia. Además, las actuaciones deben ser previsibles, en el sentido de que no supongan cambios drásticos respecto a la regulación anteriormente existente. De igual forma, es preciso que el regulador sea independiente y debe ejercer sus poderes con proporcionalidad, predictibilidad, transparencia y responsabilidad.

⇒ **Precisen de una accesibilidad y participación en el proceso regulatorio.** Un principio básico para una buena regulación es favorecer la participación de los agentes del sector. Es conveniente que las decisiones que se vayan a adoptar sean precedidas de consultas, y seguidas de un diálogo participativo, de manera que se puedan contrastar los diferentes puntos de vista y se analicen con transparencia las consecuencias que un posible cambio regulatorio puedan tener sobre la actividad económica.

⇒ **Estén guiadas por los objetivos de eficacia, orientación, proporcionalidad y justificación de las propuestas normativas.** El análisis y la preparación de nuevas normas deben hacerse como respuestas a una necesidad previamente detectada. En ese sentido, un seguimiento continuado y colaborativo

dentro del sector puede ayudar a identificar las necesidades existentes, presentes y futuras, que puedan dar lugar a posibles cambios normativos.

⇒ **Requieran consistencia, credibilidad, simplicidad y transparencia.**

Las nuevas normas regulatorias que se elaboren, así como las decisiones de los órganos de regulación, deben ser coherentes entre sí y evitar contradicciones con otras normas ya existentes. Es conveniente evitar la complejidad excesiva o la abundancia de normas que dificulten el entendimiento de las mismas.

En el ámbito de la promoción de la actividad empresarial...

⇒ **Eviten la desmesurada carga que producen a las empresas y particulares a través de una mayor simplicidad regulatoria y racionalización de la normativa** que evalúe la necesidad de la norma correspondiente y el coste generado por la misma, para que pueda aplicarse el principio de “one in, one out”, es decir, el coste neto de aplicar una nueva normativa debe ser cancelado por la revisión o eliminación de otra previa.

⇒ **Promuevan la unidad de mercado, evitando duplicidades y cargas adicionales de la normativa** que se ha generado por la participación de distintas administraciones en la regulación del libre establecimiento y ejercicio de la actividad empresarial ocasionando un claro problema de fragmentación de mercado. Es necesario reforzar la unificación de permisos para realizar una actividad económica, para evitar el coste que supone tener que someterse a la carga burocrática en forma de tiempo y de dinero en cada una de las comunidades autónomas en las que se desea operar.

⇒ **Simplifiquen el proceso de creación de empresas y reduzcan el alto número de trámites burocráticos y procesos administrativos para iniciar una actividad económica.** El punto de partida podría ser la transposición a nuestra normativa de la Directiva 2019/1151, en la cual se establece la necesidad de implementar herramientas y procesos digitales que reduzcan el número de procedimientos (la intención es suprimir todos aquellos pasos que precisan presencialidad) y el coste para constituir una sociedad.

En el ámbito del mercado inmobiliario, en particular, en el mercado de alquiler...

⇒ **Limiten la intervención del mercado y el establecimiento de controles de precios en el mercado de alquiler.** Estas son medidas ineficaces y contraproducentes para facilitar la accesibilidad al alquiler de vivienda, ya que provoca una disminución de la oferta en cantidad y calidad, en especial para los colectivos de menor renta disponible, tensionando aún más los precios. A su vez, los controles de alquileres desincentivan la construcción de nueva vivienda y empujan a los propietarios a sacar las viviendas del mercado de alquiler. Estos controles afectan negativamente a la calidad de las viviendas ofertadas, en la medida en que los propietarios no tienen incentivos a realizar inversiones de mantenimiento y mejora de las mismas.

⇒ **Favorezcan la mejora de la accesibilidad al alquiler de vivienda, fomentando el aumento del stock de este tipo de inmuebles.** Ante el problema de escasez de oferta, las medidas, entre otras, deberían orientarse a destinar el suelo público disponible para vivienda en alquiler, así como establecer planes de

colaboración público-privada e incentivos fiscales, todo ello para favorecer la construcción y gestión de viviendas de alquiler de manera eficiente.

⇒ **Alcancen un marco regulador estable que garantice la seguridad jurídica y el equilibrio de los intereses de los arrendadores y arrendatarios.** En particular, es preciso que este no desincentive a los propietarios a destinar sus inmuebles al alquiler, puesto que son fundamentales para lograr el incremento del volumen de oferta de vivienda en alquiler. Por ello, no deben promoverse medidas como las destinadas a permitir los impagos de los alquileres e impedir los desahucios, ya que vulneran la seguridad jurídica, desincentivando la oferta de alquiler incluso entre el *stock* ya existente, que se retirará del mercado o se desplazará al mercado de compraventa.

Con respecto a la disposición de suelo para la iniciativa empresarial...

⇒ **Resuelvan las restricciones de oferta, contribuyendo al aumento de la competitividad y el bienestar general.** El suelo es un factor productivo fundamental en la economía y en la producción de vivienda, por lo que una regulación eficiente de este mercado resulta fundamental para incrementar la competitividad de la economía.

⇒ **Simplifiquen los plazos, procedimientos y tiempos de respuesta en la actividad urbanística.** Las dificultades introducidas por la normativa urbanística generan un impacto negativo muy relevante en la competitividad empresarial, en forma de excesivos plazos administrativos o trámites altamente complejos, que dificultan sobremanera el desarrollo de la actividad económica.

Con respecto al ámbito sanitario...

⇒ **Fomenten e incentiven fiscalmente la actividad de la sanidad privada,** ya que esta tiene un papel fundamental en nuestra economía y sociedad, con casi el 30% del gasto sanitario total y una aportación del 2,6% al PIB. Ello permite descargar considerablemente la sanidad pública y evitar su saturación, puesto que sus usuarios apenas la utilizan pese a pagarla plenamente.